

GRZEGORZ SMYK
(Lublin)

Senat Rządzący jako organ kontroli i nadzoru administracji Cesarstwa Rosyjskiego

The Governing Senate as the organ of control and supervision
of administration in the Russian Empire

Der Regierende Senat als ein Kontroll- und Aufsichtsorgan
der Verwaltung im Russischen Kaiserreich

1. Uwagi ogólne. 2. Ewolucja instytucji Senatu Rządzącego w XVIII i XIX w. 3. Skład i organizacja wewnętrzna Departamentów Administracyjnych i I Ogólnego Zebrania Departamentów Rządzącego Senatu. 4. Kompetencje Departamentu I. 5. Kompetencje Departamentu II. 6. Kompetencje Departamentu Heroldii. 7. Uwagi końcowe.

1. General conclusions. 2. Evolution of the institution of the Governing Senate in the 18th and 19th centuries. 3. Composition and internal organisation of the Administrative Departments and the 1st General Gathering of the Departments of the Governing Senate. 4. Competences of the 1st Department. 5. Competences of the 2nd Department. 6. Competences of the Heraldic Department. 7. Closing remarks.

1. Allgemeine Bemerkungen. 2. Entwicklung des Regierenden Senats im 18. und 19. Jahrhundert. 3. Zusammensetzung und interne Struktur der Verwaltungsabteilungen und der 1. Allgemeinen Versammlung der Abteilungen des Regierenden Senats. 4. Kompetenzen der 1. Abteilung. 5. Kompetenzen der 2. Abteilung. 6. Kompetenzen der Heroldsabteilung. 7. Schlussbemerkungen.

1

Jednym z elementów organizacji nowożytnej administracji typu biurowego było powołanie instytucji nadzorujących i kontrolujących jej funkcjonowanie. Rozróżnienie tych dwóch funkcji nastąpiło równolegle z kształtowaniem i praktyczną realizacją idei konstytucyjnego państwa prawnego, kładącej szczególny nacisk na przestrzeganie przez administrację obowiązującego porządku prawnego i możliwość obrony praw i interesów podmiotów indywidualnych w drodze sądownictwa administracyjnego. W konsekwencji co najmniej od drugiej połowy XIX w. przez pojęcie nadzoru rozumiano instancyjną kontrolę działalności administracyjnej organów niższych przez organy przełożone nad nimi, której istotą była możliwość bezpośredniej ingerencji

organów wyższych w procesy decyzyjne organów podporządkowanych, wraz ze stosowaniem środków władczych (tzw. nadzór kierowniczy). Natomiast pojęcie kontroli traktowano zawężająco – jako rozstrzyganie sporów administracyjnych w trybie sądowym¹. Zatem podobnie jak współcześnie pojęcie nadzoru utożsamiano z pojęciem kontroli wewnętrznej, a kontroli – z sądownictwem administracyjnym, czyli jedną z form zewnętrznej kontroli administracji². Niezależnie od kwestii nomenklaturowych, cechą charakterystyczną ustrojów nowoczesnych państw europejskich na przełomie XIX i XX stulecia, stało się wykształcenie instytucjonalnych instrumentów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej administracji publicznej, służących zarówno zachowaniu gwarancji zasady legalizmu działalności administracyjnej, jak i bezpośredniej lub pośredniej ochronie indywidualnych praw obywateli w dziedzinie prawa publicznego. Na ich tle zupełnie inaczej sytuacja ta przedstawiała się w Imperium Rosyjskim.

2

Pierwszym i początkowo jedynym organem kontroli i nadzoru nad administracją publiczną państwa rosyjskiego był – utworzony w 1711 r. – Senat Rządzący, przy czym funkcje te wykonywał tak w trybie administracyjnym, jak i sądowym³. W pierwszej połowie XVIII w. nadzór nad organami centralnymi

¹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 116–119; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 47–48.

² Współcześnie pojęcie „kontroli” używane jest do określenia funkcji organu administracyjnego polegającej wyłącznie na sprawdzaniu działalności innych jednostek organizacyjnych, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych przez wydawanie im nakazów czy poleceń. Natomiast termin „nadzór” używany jest najczęściej dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki władcze oddziaływania na postępowanie organów nadzorowanych, co utożsamiane jest z tzw. nadzorem kierowniczym. „Nadzór” wyróżnia władczy charakter form jego realizacji, „kontrola” zaś z założenia nie powinna dysponować środkami o takim charakterze. Zatem istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym administracją. Organ kontrolujący nie odpowiada bezpośrednio za działalność organu kontrolowanego. Natomiast organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia, ale również współadministruje i odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000, s. 103; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 369–373; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 349; J. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 414–423; J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 329–335.

³ „Senat Rządzący jest najwyższym organem sądowniczym, administracyjnym i wykonawczym, któremu podlegają wszystkie organy i urzędy w Imperium, oprócz wyższych władz administracyjnych oraz tych urzędów, które na podstawie odrębnych praw zostały wyłączone spod tej zależ-

(kolegiami) i lokalnymi (gubernialnymi) Senat realizował za pośrednictwem – działającej w sposób dyskrecyjny – instytucji fiskaliów, a ustanowiony bezpośrednio przy nim urząd oberfiskala obowiązany był śledzić bieg spraw i czynności w Senacie⁴. Wkrótce jednak kontrola taka okazała się niewystarczająca i pojawiła się potrzeba powołania instytucji jawnego nadzoru nad administracją. Stała się nią instytucja prokuratury z prokuratorem generalnym na czele, który miał kontrolować czynności Senatu i kierować jego obradami na posiedzeniach z prawem określania czasu dyskusji. On też zarządzał kancelarią Senatu i stanowił łącznik pomiędzy nim a monarchą, gdyż przysługiwało mu prawo zawiadamiania o wszystkich istotnych sprawach bezpośrednio monarchę. Urząd generał-prokuratora szybko przekształcił się w organ wewnętrzny Senatu nadzorujący prawidłowość i szybkość prowadzonych przez Senat spraw.⁵

Reorganizacja Senatu za czasów Katarzyny II dokonała jego podziału na samodzielne departamenty, nadając mu charakter przede wszystkim organu sądowego. Jego uprawnienia nadzorcze wobec administracji, powierzone teraz Departamentowi I, uległy wyraźnemu osłabieniu, gdyż teoretycznie służyły one Senatowi jako całości, a nie jego poszczególnym departamentom. Ponadto, od samego początku istnienia Senatu, występowało też pewne ograniczenie jego władzy nadzorczej wobec kolegiów resortowych. Wynikało ono z tego, że w skład Senatu wchodził ich prezes, w oczywisty sposób niezainteresowany ujawnianiem nieprawidłowości zachodzących w podległych im resortach. W tej nowej organizacji Senatu prokurator generalny stał się głównym wykonawcą orzeczeń jego departamentów⁶.

Kolejna reforma Senatu, przeprowadzona za panowania Aleksandra I, formalnie przywracała Senatowi pełne prawo nadzoru nad administracją. W ukazie z 8 / 20 IX 1802 r. postanowiono wyraźnie, że: „Senat Rządzący sprawuje wyższy nadzór w trybie zarządzania i wykonania”⁷. Ale ta deklaracja nie uwzględniała zmian zachodzących równocześnie w centralnym aparacie administracyjnym. Ukazem z 8 / 20 IX 1802 r. – a więc aktem prawnym z tej samej daty co nowa

ności”, ukaz z 2/13 III 1711 r. o władzy i odpowiedzialności Senatu Rządzącego, *Полюе Собрание Законов Россійской Имперіи*, wydanie 1830 (dalej PSZRI 1830), nr 2328, s. 654; *Учрежденіе Правителствующаго Сіната*, wydanie 1892, *Свод Законов Россійской Имперіи*, wydanie 1892 (dalej *Свод Законов*, wydanie 1892), t. 1, Sankt Petersburg 1892, s. 1, art. 1.

⁴ Ukaz z 5/16 III 1711 r. o porządku prowadzenia spraw w Senacie Rządzącym i obowiązkach oberfiskala, PSZRI 1830, nr 2331, s. 635–636.

⁵ Ukaz z 27 IV/8 V 1722 r., o obowiązkach oberprokuratora, PSZRI 1830, nr 3979, s. 662–664, art. 1–12.

⁶ Manifest Katarzyny II z 15/26 XII 1763 r. o organizacji wewnętrznej Senatu Rządzącego, PSZRI 1830, nr 11989, s. 462–468, art. 1–9.

⁷ Ukaz z 8/20 IX 1802 r. o prawach i obowiązkach Senatu Rządzącego, PSZRI 1830, nr 20405, s. 462.

organizacja Senatu – powołano w Cesarstwie nowoczesne organy administracji resortowej – ministrów, powierzając im, zgodnie z zasadą centralizmu, pełny zwierzchni nadzór nad działalnością podległych im rzeczowo struktur administracyjnych⁸. W rezultacie tych zmian prawo Senatu do zwierzchniego nadzoru nad „zarządzaniem” i „wykonaniem”, pomimo że formalnie utrzymane, przeszło niemal w całości na ministrów resortowych, a możliwość wykonywania przez Senat funkcji nadzorczych przejawiała się jedynie wówczas, gdy: „z ogólnego biegu spraw, lub na podstawie skarg wnoszonych do Senatu na poszczególne organy władzy, poweźmie on decyzję o konieczności wydania rozstrzygnięcia ogólnego lub wydania odpowiednich wskazówek wszystkim lub poszczególnym urzędom administracji podporządkowanej”⁹. Ostatecznie, po ograniczeniu kompetencji nadzorczych, Senat utrzymał przede wszystkim uprawnienia kontrolne wobec administracji, realizowane w trybie odwoławczym w przypadku skarg na decyzje organów administracyjnych. Kierunek tych zmian dopełniła reforma sądowa z 1864 r., podkreślając jego funkcję najwyższego sądu kasacyjnego¹⁰.

W drugiej połowie XIX w. uprawnienia kontrolne Senatu wobec administracji stały się załącznikiem rosyjskiego sądownictwa administracyjnego. Jego podstawę stanowiła deklaracja „Praw Zasadniczych”, zgodnie z którą wszystkie organy państwa, w tym i organy administracyjne, miały działać na podstawie obowiązującego prawa¹¹. Jego przekroczenie przez organ administracji uprawniało zainteresowane podmioty prywatne lub prawne do złożenia zażalenia na zarządzenia naruszające ich prawa. W praktyce kontrola działalności administracji w takich przypadkach ograniczała się jednak jedynie do badania legalizmu podejmowanych decyzji, a nie do oceny ich skutków. Ponadto, każdy urzędnik ponosił odpowiedzialność materialną wobec osób prywatnych za szkody majątkowe, wyrządzone swoim nieprawym postępowaniem¹².

⁸ Ukaz z 8/20 IX 1802 r. o organizacji ministerstw, PSZRI 1830, nr 20406, s. 463–597, art. 1–197; Uczrieżdienieje Ministierstw, izdanije 1892, Swod Zakonow, izdanije 1912, t. 1, cz. 2, s. 171, art. 152.

⁹ Uczrieżdienieje Prawitielstwujuszczago Sienata, izdanije 1892, s. 41, art. 202.

¹⁰ „Do bezstronnego wymiaru sprawiedliwości Senatu należy najwyższy nadzór nad sądami w sprawach cywilnych, karnych i granicznych. W ten sam sposób, do Senatu Rządzącego należy zarząd wymiarem sprawiedliwości w charakterze najwyższego sądu kasacyjnego”, Uczrieżdienieje Prawitielstwujuszczago Sienata, izdanije 1892, s. 1, art. 3.

¹¹ Osnownyje Zakony Rossijskoj Impierii, izdanije 1892 (dalej Osnownyje Zakony, izdanije 1892), Swod Zakonow, izdanije 1892, t. 1, s. 11, art. 47.

¹² W.W. Iwanowski, *Uczebnik administratiwnogo prawa*, Kazań 1908, s. 164–167; I.T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, Wroemiennik Demidowskiego Juridiczeskogo Liceja, Jarosław 1888, s. 47; A.I. Jelistratow, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914, s. 258–269; N.M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. 2, Sankt Petersburg 1908, s. 499–508.

Skargi na nielegalne decyzje administracyjne, poza decyzjami ministrów i kierowników urzędów centralnych, rozpoznawały w pierwszej instancji specjalne organy kolegalne, tworzone od drugiej połowy XIX w. oddzielnie dla poszczególnych działów zarządu administracyjnego, a nawet dla wybranych przedmiotów działalności administracyjnej państwa. Należały do nich: Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich (utworzone w 1861 r. a następnie zreorganizowane w 1889 r.), Gubernialne Urzędy do Spraw Miejskich (od 1870 r.), Gubernialne Urzędy do Spraw Ziemskich (od 1890 r.) – powołane do kontroli działalności samorządu wiejskiego, miejskiego i ziemskiego w wewnętrznych guberniach Cesarstwa, dalej: Gubernialne Urzędy do Spraw Powinności Wojskowej (od 1874 r.), Gubernialne Urzędy do Spraw Fabrycznych (od 1886 r.), przekształcone w 1899 r. w Gubernialne Urzędy do Spraw Fabrycznych i Górniczych, oraz Gubernialne Urzędy do Spraw Podatku Kwaterunkowego (od 1893 r.) i Gubernialne Urzędy do Spraw Podatku Przemysłowego (od 1898 r.) – powołane jako instancja odwoławcza od decyzji urzędów rekruckich i organów podatkowych, tj. izb skarbowych. Jako ostatnie utworzone zostały w 1906 r. Gubernialne Urzędy do Spraw Stowarzyszeń, zajmujące się sprawami rejestracji i kontroli działalności stowarzyszeń i związków¹³. Ze względu na specyficzny skład osobowy i zakres przyznanych kompetencji, w literaturze przedmiotu urzędy te nazywane były „urzędami mieszanymi” (*smieszannyja prisutstwija*). Składały się one zawsze z gubernatora, wicegubernatora, prokuratora sądu okręgowego i zarządzającego gubernialną izbą skarbową oraz przedstawicieli samorządu, ziemian i przedsiębiorców oraz płatników określonego rodzaju podatków, pochodzących z wyboru lub nominacji gubernialnych władz administracyjnych, przy czym element biurokratyczny w takich urzędach zawsze przeważał na członkami z wyboru. Poza rozpatrywaniem skarg do ich kompetencji należały także wybrane kwestie nadzorcze, a nawet decyzyjne, przy czym w postępowaniu w takich sprawach były one w pełni zależne od gubernialnych władz administracji ogólnej, tj. od gubernatorów. W konsekwencji, sądownictwo administracyjne w najniższej instancji nie zostało wyodrębnione z ogólnego pionu administracji, ale zintegrowane z jej strukturami traktowane było – z formalnego punktu widzenia – jako specjalny tryb postępowania wewnątrzadministracyjnego. Natomiast skargi przeciwko urzędnikom o wynagrodzenie szkody wywołanej ich niedbalstwem lub przekroczeniem uprawnień rozpoznawały sądy powszechne. Ich właściwość zależała od rangi pozwanego urzędnika, a w skład kompletu orzekającego wchodził, obok trzech sędziów zawodowych, także dwaj przedstawiciele zainteresowanego pionu administracji z głosem stanowczym¹⁴. Zatem i w takich sprawach sądownic-

¹³ S.A. Korf, *Administratiwnaja justicija w Rossii*, t. 2, Sankt Petersburg 1910, s. 1–283.

¹⁴ *Ibidem*, t. 1, s. 212–283, t. 2, s. 277; A.I. Jelistratow, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa...*, s. 269–285.

two i administracja przenikały się wzajemnie, nadając kontroli administracji *quasi-sądowy* charakter.

Najwyższą instancją odwoławczą w sprawach spornych rozstrzyganych przez administrację był początkowo Departament I Senatu (tzw. „Departament Administracyjny”), z którego w 1884 r. wydzielono Departament II (tzw. „Departament Włościański”), zajmujący się sprawami wynikłymi z realizacji reform uwłaszczeniowych w Cesarstwie i Królestwie Polskim. Departamenty te, wraz z utworzonym w 1848 r. Departamentem Heroldii, nieoficjalnie nazywano „Departamentami Administracyjnymi Senatu Rządzącego” („Administracjonnyje Diepartamenty Prawitielstwujuszczago Sienata”). Składały się one wyłącznie z urzędników mianowanych przez cesarza, a do rozpoznawania przez nie spraw administracyjnych konieczna była wstępna zgoda właściwego ministra resortowego, co w oczywisty sposób wykluczało ich niezawisłość i niezależność od administracji. W strukturze wewnętrznej Senatu departamenty te stanowiły odrębne i samodzielne jednostki organizacyjne (od połowy XVIII w. Senat nie występował jako organ jednolity), a ich uprawnienia decyzyjne były równorzędne. Do ich kompetencji w zakresie sądownictwa administracyjnego należało rozpoznawanie w II, a czasem nawet w III instancji odwołań od decyzji urzędów mieszanych i innych organów administracji oraz skarg na decyzje ministrów. W tym ostatnim wypadku Departamenty Administracyjne Senatu występowały zawsze w charakterze sądu administracyjnego I instancji, przy czym uprawnienia Senatu w takich sprawach ograniczały się jedynie do „badania zasadności ubiegania się o uchylenie niezgodnego z prawem rozporządzenia ministra”, decyzję ostateczną podejmował osobiście monarcha. Orzeczenia zapadłe w Departamentach Administracyjnych Senatu były w zasadzie ostateczne. Jednakże na wniosek prokuratury lub zainteresowanych ministrów, a nawet na polecenie cesarza wydane wskutek uwzględnienia prośby osoby prywatnej, sprawa rozstrzygnięta prawomocnym orzeczeniem departamentu mogła być skierowana do ponownego rozpoznania przez kolegium połączonych Departamentów I, II i Heroldii występujące pod wspólną nazwą: „I Ogólne Zebranie Departamentów Senatu Rządzącego” („I Obszczeje Sobranije Diepartamentow Prawitielstwujuszczago Sienata”). Jego orzeczenia były ostateczne i nie wymagały zatwierdzenia przez cesarza¹⁵.

¹⁵ N.M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoe prawo...*, t. 2, s. 530–535; A.I. Jelistratow, *Osnownyje naczała administratiwnogo prawa...*, s. 259–260; S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja...*, t. 2, s. 347–354.

3

Wszystkie departamenty Senatu, w tym i departamenty administracyjne, składały się z bliżej nieokreślonej liczby senatorów mianowanych przez cesarza. Przepisy wskazywały jedynie, że wymagane *quorum* decyzyjne każdego z nich musiało być przynajmniej trzyosobowe¹⁶. Poza tym prawo zasiadania w nich z głosem stanowczym przysługiwało z urzędu: ministrom lub ich zastępcom (towarzyszom ministra), właściwym resortowo ze względu na charakter spraw rozpoznawanych przez kolegium departamentu, oberprokuratorowi Świętego Synodu, oraz głównym naczelnikom guberni, tj. namiestnikom i generał-gubernatorom w sprawach dotyczących administracji podległych im guberni, ale jedynie w przypadku gdy przebywali aktualnie w stolicy¹⁷. Ponadto, na posiedzenia kolegium departamentów mogły być zapraszane osoby postronne, bez prawa głosu, w celu udzielenia senatorom informacji specjalistycznych¹⁸. Urzędowym opiekunem Senatu był minister sprawiedliwości (*ministr justycji*), występujący tu jako prokurator generalny (generał-prokurator)¹⁹. Do jego kompetencji należało sprawowanie ogólnego nadzoru nad prawidłowym przebiegiem postępowania w Senacie oraz zgodnością jego orzeczeń z obowiązującym prawem. W departamentach uprawnienie to realizowali bezpośrednio ustanowieni przy nich oberprokuratorzy i ich zastępcy, podlegli służbowo ministrowi sprawiedliwości. Jedynie w Departamencie Heroldii oberprokurator

¹⁶ „Obowiązkowego składu senatorów w każdym departamencie nie określa się. Ale dla rozstrzygnięcia spraw powinno być w kolegium każdego departamentu nie mniej niż trzech senatorów”, *Uczreǳdienie Prawiteilstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 3, art. 15. Zwykle w każdym departamencie zasiadało kilkunastu senatorów, Adres – Kalenadar. Obszczaja rospis naczalstwujuszczich i proczich dołżnostnych lic po wsiem uprawnienijam w Rossijskoj Imperii, Sankt Petersburg 1910, s. 23–29.

¹⁷ „W Senacie zasiadają z urzędu: 1. ministrowie i oberprokurator Świętego Synodu. 2. towarzysze ministrów w sprawach należących do ich resortów oraz towarzysz oberprokuratora Świętego Synodu w sprawach zarządu duchownego, w przypadku czasowego powierzenia im obowiązków ministrów i oberprokuratora, a także w wypadku jeżeli ministrowie i oberprokurator z powodu innych zajęć nie mogą osobiście uczestniczyć w posiedzeniach Senatu. 3. Główni naczelnicy guberni w czasie swojego pobytu w Sankt-Petersburgu”, *Uczreǳdienie Prawiteilstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 2, art. 8.

¹⁸ „Na posiedzenia Senatu mogą być wzywane osoby postronne, tylko z głosem doradczym, w sprawach, w których zostały wezwane”, *Uczreǳdienie Prawiteilstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 2, art. 9.

¹⁹ „Ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości połączony jest tytuł generał-prokuratora i z tego powodu jego obowiązki w zakresie nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości obejmują zarówno stosunki z Senatem Rządzącym i innymi organami sądowymi, w sposób określony w statutach tych organów”, *Uczreǳdienie Ministierstw*, wydanie 1832, *Swod Zakonow*, wydanie 1832, t. 1, cz. 1, Sankt Petersburg 1832, s. 404, art. 1617; *Uczreǳdienie Ministierstw*, wydanie 1892..., s. 113, art. 771.

nosił tytuł heroldmejstra (gieroldmejster)²⁰. Przy każdym departamencie funkcjonowała osobna kancelaria, zarządzana przez oberprokuratora, składająca się z obersekreтары, sekretarzy i ich pomocników, kierujących tzw. ekspedycjami, czyli referatami merytorycznymi kancelarii²¹. Natomiast kolegium I Ogólnego Zebrania Senatu tworzyli senatorowie i pozostali członkowie połączonych departamentów administracyjnych²². Nadzór nad jego orzecznictwem sprawował bezpośrednio minister sprawiedliwości²³. W odróżnieniu od departamentów, przy I Ogólnym Zebraniu nie utworzono oddzielnej kancelarii, ale wszystkie czynności biurowe prowadziła dla jego potrzeb kancelaria Departamentu I lub wyjątkowo II²⁴.

Zgodnie z art. 4 Organizacji Senatu jego prezesem (*prieditiel*) był cesarz²⁵. Ze względu na fakt, że od drugiej połowy XVIII w. Senat nie stanowił już jednolitej organizacji, a jego członkowie – poza uroczystościami państwowymi – nie występowali łącznie jako całość, monarcha nie kierował osobiście żadną z jego form organizacyjnych, tj. departamentami i ogólnymi zebraniem ani też senatorami *in corpore*. Faktycznie przepis ten odnosił się do zakresu władzy udzielonej Senatowi oraz do określenia jego miejsca w systemie organów centralnych Cesarstwa Rosyjskiego. Jego rozwinięcie zawierał art. 197 Organizacji

²⁰ „Dla nadzoru nad porządkiem postępowania i praworządnością orzeczeń, przy każdym departamencie poza Departamentem Heroldii, ustanowieni są pod zwierzchnictwem ministra sprawiedliwości osobni oberprokuratorzy, a w Departamencie Heroldii heroldmejster, któremu przysługują wszystkie prawa oberprokuratora. Poza tym ustanawia się w Departamencie I dwóch towarzyszy oberprokuratora, w Departamencie II jednego towarzysza oberprokuratora, a w Departamencie Heroldii jednego towarzysza heroldmejstra, na tych samych zasadach, jakie określają uprawnienia oberprokuratorów w dwóch pierwszych departamentach”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 4, art. 16.

²¹ „Każdy departament Senatu ma osobną swoją kancelarię (...)”; „Dla przygotowania i prowadzenia spraw w Senacie Rządzącym ustanowieni są: obersekreтары, sekretarze, pomocnicy sekretarzy i inni urzędnicy kancelaryjni (...)”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892 ..., s. 49 i 4, art. 249 i 17.

²² „Pierwsze Ogólne Zebranie Senatu Rządzącego składa się z Departamentów I, II i Heroldii (...)”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 10, art. 28.

²³ „Nadzór nad trybem postępowania w Ogólnych Zebraniach Senatu, a także nad poprawnością ich orzeczeń sprawuje bezpośrednio generał-prokurator, którego funkcja łączy się ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości. Natomiast dla nadzoru nad postępowaniem w kancelaryjnym wyznacza on jednego z oberprokuratorów”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 10, art. 30.

²⁴ „W Ogólnych Zebraniach Senatu Rządzącego, przygotowanie spraw do raportu powierzone zostaje: w I kancelarii Departamentu I, za wyjątkiem spraw, które zostały przekazane z Departamentu II, które do raportu przygotowuje jego kancelaria”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 10–11, art. 31.

²⁵ „Jedynie osoba Jego Cesarskiej Mości przewodniczy Senatowi”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 2, art. 4.

Senatu, którego sens sprowadzał się do stwierdzenia, że władzę Senatu ogranicza jedynie wola monarchy, oraz do podkreślenia zasady centralizmu, zgodnie z którą Senat podlegał bezpośrednio cesarzowi²⁶. To ostatnie stwierdzenie pochodziło z pierwszych lat funkcjonowania Senatu i po reorganizacji władz resortowych w 1802 r. nie odpowiadało już rzeczywistości ustrojowej państwa rosyjskiego w XIX w., gdyż od tej daty organem pośredniczącym pomiędzy Senatem a monarchą stał się minister sprawiedliwości²⁷. W praktyce przewodniczących (*pierwoprisutstwujuszczije*) departamentów mianował osobiście cesarz ukazem imiennym na kadencję jednego roku²⁸. Jedynie Departamentem I i I Ogólnym Zebraniem Senatu miał kierować zawsze najstarszy rangą lub klasą zajmowanego urzędu spośród obecnych senatorów²⁹.

Senatorów mianował według swojego uznania osobiście cesarz spośród funkcjonariuszy państwowych – cywilnych i wojskowych – należących do trzech najwyższych klas i rang służbowych³⁰. Poza piastowaniem określonych klas i rang prawo nie oznaczało żadnych dodatkowych wymogów nominacyjnych na godność senatora. Jedynie przy nominacji do departamentów kasacyjnych wyraźnie wskazano, że ich członkowie muszą legitymować się wykształceniem prawniczym i odpowiednim stażem pracy w organach wymiaru spra-

²⁶ „Oprócz władzy monarszej, Senat nie ma nad sobą żadnej innej władzy”, *Uczrieźdienie Prawitelstwujuszczago Sienata*, izdanije 1892..., s. 39, art. 197.

²⁷ „We wszystkich przypadkach, kiedy Senat decyduje o przekazaniu swojego orzeczenia do Najwyższego zatwierdzenia, jego orzeczenia są dostarczane ministrowi sprawiedliwości w oryginale w celu ich przedłożenia monarsze”, *Uczrieźdienie Prawitelstwujuszczago Sienata*, izdanije 1892, s. 37, art. 173. To samo odnosiło się do stosunków Senatu z innymi organami centralnymi, jak Rada Państwa, Święty Synod, ministerstwa i in., *ibidem*, s. 39, art. 187–193.

²⁸ „Przewodniczących poszczególnych departamentów, wyłączając Departament I, mianuje Jego Cesarska mość osobnymi ukazami imiennymi. W tym celu, każdego roku w grudniu, minister sprawiedliwości przekazuje monarsze za pośrednictwem Komitetu Ministrów pełną listę senatorów”, *Uczrieźdienie Prawitelstwujuszczago Sienata*, izdanije 1892, s. 3, art. 14.

²⁹ Bezpośrednio kwestię tę uregulowano jedynie w stosunku do I Ogólnego Zebrania: „W I Ogólnym Zebraniu Senatu Rządzącego funkcję przewodniczącego pełni senator najstarszy rangą z pośród obecnych”, *Uczrieźdienie Prawitelstwujuszczago Sienata*, izdanije 1892..., s. 10, art. 29. Natomiast w stosunku do Departamentu I uczyniono to w sposób pośredni: „(...) Podczas nieobecności przewodniczącego na posiedzeniu departamentu, jego miejsce zajmuje najstarszy z obecnych senatorów według rangi lub urzędu. (...)”, *Uczrieźdienie Prawitelstwujuszczago Sienata*, izdanije 1892..., s. 11–12, art. 34.

³⁰ „Senat składa się z funkcjonariuszy państwowych trzech pierwszych rang, mianowanych bezpośrednio przez Jego Cesarską Mość”; „Senatorami mogą zostać mianowane osoby w służbie cywilnej, jak i wojskowej, z zachowaniem przysługujących im tytułów, lub ich zmianą według uznania Jego Cesarskiej Mości”; „Każdy departament Senatu składa się z tych senatorów, którzy wedle uznania Jego Cesarskiej Mości zostali do nich mianowani”, *Uczrieźdienie Prawitelstwujuszczago Sienata*, izdanije 1892 ..., s. 2–3, art. 5, 6, i 13.

wiedliwości³¹. Prawo milczało również w sprawie trybu nominacji senatorów. W praktyce był on wszczynany z inicjatywy ministra sprawiedliwości, który corocznie przedstawiał cesarzowi kandydatów na takie stanowiska, wnioskując równocześnie co do wysokości ich indywidualnego wynagrodzenia³². Co oczywiste, uprawnienie to dawało ministrowi sprawiedliwości niemal decydujący wpływ na obsadę poszczególnych departamentów Senatu, jak i lojalność senatorów. Jak zauważali ówcześni autorzy rosyjscy: „w rezultacie takiej praktyki, do departamentów administracyjnych Senatu trafiały osoby przypadkowe – najróżniejsi urzędnicy, wojskowi i policjanci, inżynierowie i technicy, ale najczęściej byli gubernatorzy i dyrektorzy wszelkich możliwych dykasterii ministerialnych, bez wykształcenia prawniczego, a równie często w ogóle bez jakiegokolwiek wykształcenia wyższego – mianowani zwykle jedynie na podstawie wysługi lat koniecznej do uzyskania rangi tajnego radcy, dla których godność senatora stanowiła nagrodę za długoletnią, lojalną służbę państwową”³³.

Mianowanym w ten sposób senatorom nie zapewniono nawet minimum niezawisłości, koniecznej do sprawowania przez nich funkcji orzeczniczych. Teoretycznie można było ich odwołać w każdym czasie, choć w praktyce przypadki takie zdarzały się bardzo rzadko³⁴. Więcej, decyzją oberprokuratora, działającego w imieniu ministra sprawiedliwości jako urzędowy opiekun właściwego departamentu Senatu, mogli być, w pewnych sytuacjach, przenoszeni – nawet wbrew swej woli – z departamentu, do którego otrzymali nominację, do każdego innego³⁵. Ponadto prawo dopuszczało osobom mianowanym na godność senatora zachowanie dotychczasowych stanowisk służbowych w innych organach państwa³⁶. Zatem departamentom administracyjnym nie zapewniono elementarnej zasady postępowania w sprawach

³¹ „Senatorowie departamentów kasacyjnych Senatu Rządzącego mianowani są z liczby osób, które w ciągu przynajmniej trzech lat zajmowały urząd prokuratora naczelnego, jego pomocnika albo prezesa, członka lub prokuratora izby sądowej”, Ustawy sądowe obowiązujące w guberniach Królestwa Polskiego, t. 1, Sankt Petersburg 1875, s. 111, art. 208.

³² A.I. Jeliśtradow, *Ośnownyje naczała administratiwnogo prawa...*, s. 269–270.

³³ S.A. Korf, *Reforma Sienata*, „Juridiczeskij Wiestnik” 1915, nr 12, s. 41.

³⁴ N.I. Łazarewskij, *Lekcji po russkomu gosudarstwiennomu prawu*, t. 1, Sankt Petersburg 1910, s. 147. Usunięcie senatora z urzędu następowało w trybie przepisany dla dymisjonowania urzędników sądowych: „W przypadku postawienia senatora w stan oskarżenia, zastosowanie mają w tym przedmiocie przepisy ogólnego porządku sądowego”, Uczrieżdżenije Prawitielstwuszczago Sienata, wydanie 1892..., s. 48, art. 242.

³⁵ „Jeżeli w dniu urzędowania departamentu będzie obecnych osobiście mniej niż trzech senatorów, to wówczas oberprokurator zobowiązany jest do natychmiastowego, bez uzyskiwania zgody kogokolwiek, wyznaczenia na posiedzenie senatora z innego departamentu”, Uczrieżdżenije Prawitielstwuszczago Sienata, wydanie 1892, s. 19, art. 77.

³⁶ „Senatorowie mogą, bez utraty swojego tytułu, zajmować stanowiska w innych organach”, Uczrieżdżenije Prawitielstwuszczago Sienata, wydanie 1892..., s. 2, art. 7.

spornych – niezmienności kolegium orzekającego, oraz nie wprowadzono zakazu *incompatibilitas*, wykluczającego łączenie funkcji w wymiarze sprawiedliwości i administracji.

Prawa i obowiązki senatorów zostały sformułowane jeszcze w pierwszej połowie XVIII w. i pomimo reorganizacji i przekształceń funkcji Senatu w następnym stuleciu nigdy nie zostały formalnie zmienione. Część z nich zawierała swoiste deklaracje i nakazy moralne odwołujące się do poczucia obowiązku, sumienia, honoru i wierności Bogu oraz panującemu, których brzmienie z biegiem lat stawało się coraz bardziej anachroniczne³⁷. Inne odnosiły się do osobistych praw senatorów. Do tych ostatnich przepisy zaliczały: 1) prawo ogłaszania ustnych ukazów cesarskich, 2) przeprowadzanie rewizji poszczególnych guberni Cesarstwa, 3) nadzorowanie egzekucji powinności poddanych wobec państwa, 4) doradzanie monarsze w sprawach zarządu państwowego³⁸. W drugiej połowie XIX w. przepisy te w zdecydowanej większości się zdezaktualizowały. Wraz z utworzeniem ministerstw senatorowie przestali wykonywać wszelkie funkcje w zakresie aktywnej administracji państwowej i przestali pełnić rolę doradców monarchy. Zachowali co prawda prawo rewizji guberni, ale w rzeczywistości wykonywali je sporadycznie i tylko na podstawie bezpośredniego polecenia cesarza. Natomiast prawo ogłaszania ustnych ukazów najwyższych utracili ostatecznie w nowej redakcji Praw Zasadniczych z 1906 r. W konsekwencji jedynym osobistym uprawnieniem każdego senatora pozostało: „zasiadanie w departamentach Senatu z głosem stanowczym i wyrażanie swojego stanowiska bez żadnego skrępowania”³⁹.

Odpowiedzialność senatorów miała charakter typowej odpowiedzialności urzędniczej. Jej podstawy określały zarówno przepisy statutu o służbie cywilnej, jak i Organizacji Senatu. Pierwszy z tych aktów wskazywał rodzaje odpowiedzialności (porządkową, dyscyplinarną i karną), zaś drugi tryb jej egzekwowania. Ogólną przesłanką pociągnięcia senatora do odpowiedzialności było przekroczenie przepisów obowiązującego porządku prawnego. Rolę

³⁷ Np.: „Każdy senator, jako prawdziwy syn swojej ojczyzny, mając zawsze na uwadze powinność wobec Boga, państwa i prawa, powinien pamiętać, że jego obowiązkiem jako sędziego jest uważać swoją ojczyznę za krewną, a uczciwość za przyjaźń”, czy: „Każdy senator ma dług wobec monarchy powiadamiania go o wszystkich znanych mu wystąpieniach przeciw panującemu oraz przypadkach naruszenia prawa”, Uczrieżdzenie Prawitielstwujuszczago Sienata, izdaniye 1892, s. 48, art. 237 i 238.

³⁸ „Każdy senator, jako doradca monarchy, ma prawo ogłaszać ustne ukazy panującego w sprawach każdego rodzaju”; „Na senatorach, nie ujmując ich obowiązków jako zasiadających w Senacie, poruczone mogą być: 1. czasowe rewizje guberni we wszystkich sprawach zarządu państwowego, 2. nadzorowanie egzekucji powinności państwowych”, Uczrieżdzenie Prawitielstwujuszczago Sienata, izdaniye 1892..., s. 48–49, art. 239 i 245.

³⁹ *Ibidem*, s. 48, art. 240.

oskarżyciela pełnił w takich wypadkach minister sprawiedliwości⁴⁰. Sprawę wstępnie rozpoznawała Rada Państwa, ale jej decyzja o postawieniu senatora w stan oskarżenia wymagała osobistej zgody monarchy. Magistraturą sądową, rozstrzygającą w takich przypadkach w pierwszej i ostatniej instancji były departamenty kasacyjne Senatu⁴¹.

4

Spośród ogólnych uprawnień przyznanych Senatowi Rządzącemu, do kompetencji jego Departamentu I zaliczyć można cztery kategorie funkcji: 1) prawodawcze – publikacja, ogłaszanie i wykładnia prawa obowiązującego, 2) administracyjne – kierowanie urzędami i osobami podległymi Senatowi, a także interesujące nas w tym miejscu funkcje: 3) nadzorcze i 4) administracyjno-sądowe⁴². Pierwszą funkcję Senatu opisano wcześniej, druga straciła na aktualności wraz z reorganizacją władz resortowych na początku XIX w. Pozostały zatem funkcje nadzorcze i administracyjno-sądowe.

Do funkcji nadzorczych Senatu realizowanych przez Departament I należał „ogólny nadzór nad funkcjonowaniem poszczególnych urzędów administracyjnych państwa wraz z wynikającym z niego uprawnieniem do podejmowania środków zaradczych obejmujących przewidziane prawem, środki przymusu i nagrody oraz rozstrzyganie sporów wynikłych między tymi urzędami o zakres ich władzy”⁴³. Tak szerokie, a zarazem nieprecyzyjne określenie władzy nadzoru przyznanej Senatowi obejmowało zarówno nadzór nad organami administracji centralnej, jak i nad zarządem gubernialnym oraz kładło wyraźny nacisk na sferę aktywnego zarządzania przez Senat w tym zakresie, nakierowaną przede wszystkim na podejmowanie działań naprawczych w razie wykrycia nieprawidłowości w funkcjonowaniu aparatu administracyjnego. Niestety, w drugiej połowie XIX w. deklaracje te nie znajdowały pełnego odzwierciedlenia w rzeczywistości ustrojowej państwa rosyjskiego.

W odniesieniu do administracji centralnej Senatowi przysługiwało prawo nadzoru wobec ministrów resortowych oraz kierowników (głównozarządzających) urzędów centralnych. Zgodnie z postanowieniem art. 203 Organizacji Senatu: „Jeżeli Senat wykryje poważne nadużycia w zarządzie powierzonym

⁴⁰ „Jeżeliby któryś z senatorów przy wypełnianiu powierzonych obowiązków przekroczył przepisy ustanowionego porządku prawnego, to minister sprawiedliwości ma obowiązek donieść o tym Jego Cesarskiej Mości”, *ibidem*, s. 49, art. 247.

⁴¹ „Senatorów, za przekroczenie obowiązków sądzą departamenty kasacyjne Senatu, w urzędach sądowych”, *ibidem*, s. 49, art. 248.

⁴² N.M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwennoje prawo...*, t. 2, s. 530–533.

⁴³ *Uczrieżdienije Prawitelstwujuszczago Sienata*, izdanie 1892..., s. 5, art. 19, pkt 3a.

ministrom lub odkryje w raportach ministrów Jego Cesarskiej Mości niejasności lub sprzeczności z rzeczywistym stanem rzeczy, to w takich wypadkach ma obowiązek wezwać właściwego ministra do złożenia wyjaśnień, a gdy uzna je za niewiarygodne, informuje o tym Jego Wysokość Cesarza⁴⁴. Teoretycznie, ujawnienie przez Senat wspomnianych nadużyć mogło nastąpić w następujących wypadkach: podczas ogłaszania przez Senat rozporządzeń lub instrukcji ministrów, w rezultacie przeprowadzonych w ministerstwach rewizji senatorów, oraz w następstwie skarg osób prywatnych na działalność ministrów lub wniosków gubernatorów, kierowanych do Senatu w celu ustalenia ich zgodności z obowiązującym prawem⁴⁵. Faktycznie zakres uprawnień nadzorczych Senatu wobec ministrów był znacznie węższy. Od czasów nowej organizacji władz resortowych w 1802 r. ministrowie składali swoje raporty bezpośrednio monarsze z pominięciem Senatu. Rewizje senackie w ministerstwach zarządzane były wyłącznie z inicjatywy panującego, a nie Senatu i od drugiej połowy XIX w. praktycznie zanikły⁴⁶. Skargi osób prywatnych zaliczyć należy do funkcji sądowych, zaś wnioski o ustalenie treści obowiązującego prawa, a więc o wykładnię – do funkcji prawotwórczych. W tym świetle nadzór Senatu nad działalnością ministrów miał charakter pośredni, gdyż zależał od aktywności innych organów lub osób prywatnych, a nawet od samych ministrów i sprowadzał się jedynie do oceny legalizmu wydawanych przez nich aktów administracyjnych. Ponadto obowiązujące przepisy nie przewidywały stosowania przez Senat w ramach nadzoru żadnych środków władczych kierowanych bezpośrednio wobec ministrów czy kierowników urzędów centralnych. Te zależały wyłącznie od uznania cesarza⁴⁷. Takie ograniczenie funkcji nadzorczych Senatu tłumaczyć można jedynie wolą rosyjskiego ustawodawcy zachowania maksymalnie szerokiej samodzielności i niezależności ministrów i podporządkowania ich jedynie władzy samego monarchy.

Zdecydowanie szerzej określono prawo nadzoru Senatu nad organami administracji podporządkowanej, wyposażając go w możliwość podejmowania realnych środków władczych. Podstawowym sposobem realizacji uprawnień nadzorczych Senatu wobec administracji gubernialnej były przede wszystkim rewizje senackie poszczególnych guberni. Rewizje te zarządzano wyłącznie na osobiste polecenie cesarza, który wskazywał podlegające im gubernie i urzędy administracji gubernialnej, określał czas trwania i zakres przedmiotowy czyn-

⁴⁴ *Ibidem*, s. 41, art. 203.

⁴⁵ N.M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo...*, t. 2, s. 536–538.

⁴⁶ Ostatnia taka rewizja guberni miała miejsce w 1880 r., S. Libicki, *O wydawaniu praw i ustroju instytucji prawodawczych rosyjskich*, Warszawa 1890, s. 168.

⁴⁷ Ministrowie, w zakresie powierzonej im władzy, podlegają bezpośrednio Jego Cesarskiej Mości, *Uczrieżdienije Ministerstw*, wydanie 1892..., s. 171, art. 155.

ności kontrolnych, wyznaczał imiennie senatorów-rewidentów, a w szczególnych przypadkach udzielał im specjalnych pełnomocnictw do podejmowania na miejscu niezbędnych środków zaradczych⁴⁸. Poza tym, każdy senator miał obowiązek „informować zgodnie ze swoim sumieniem o wiadomych mu szkodach wyrządzonych państwu i naruszeniach obowiązującego prawa”⁴⁹.

Bez względu na sposób uzyskania informacji, w każdym przypadku stwierdzenia przez Senat nieprawidłowości w funkcjonowaniu poszczególnych urzędów gubernialnych, polegających zarówno na przekroczeniu uprawnień przez ich kierowników, jak i na zaniechaniu podejmowania przez nich nakazanych prawem działań, których skutkiem było wyrządzenie szkody państwu lub osobom prywatnym, Departament I miał prawo podjąć niezbędne środki zaradcze. Jeżeli uchybienia gubernatorów i podległych im urzędników gubernialnych były małej wagi i dopuszczono się ich z winy nieumyślnej, Senat ograniczał się jedynie do udzielenia im pouczenia bez dalszych konsekwencji dyscyplinarnych. Jednakże w sytuacji, gdy takie uchybienia miały charakter powszechny, tj. występowały w wielu zarządach gubernialnych – w domyśle z powodu niezrozumienia znaczenia przepisu prawnego i intencji prawodawcy – Senat w celu przeciwdziałania takim naruszeniom prawa w przyszłości wydawał samodzielnie, a więc bez porozumienia z monarchą, ukaz, w którym pouczał o właściwym sposobie interpretacji naruszanego przepisu prawnego i postępowaniu w urzędzie. Natomiast w przypadkach poważnych naruszeń prawa, tak umyślnych, jak i nieumyślnych, ale nie kwalifikowanych jako przestępstwa, Senat, za zgodą monarchy, miał prawo ukarać zwierzchników urzędów gubernialnych winnych takich zaniedbań jedną z kar dyscyplinarnych z wpisaniem stosownej adnotacji do ich list stanu służby oraz z podaniem informacji o ukaraniu do publicznej wiadomości. W przypadku zaś stwierdzenia popełnienia przestępstwa Senat mógł bezpośrednio postawić w stan oskarżenia jedynie urzędników zaliczanych najwyżej do V klasy urzędów. Wobec urzędników należących do czterech najwyższych klas decyzję taką podejmował osobiście monarcha. Poza organami zarządu gubernialnego, reguły te dotyczyły także organów gubernialnej administracji niespolonej, z tym że wobec ich personelu kierowniczego Senat mógł stosować środki dyscyplinarne bez ubiegania się o zgodę cesarza⁵⁰.

⁴⁸ „Zarządzenie rewizji guberni, oznaczeni czasu jej trwania oraz miejsca, zależy od decyzji Jego Cesarskiej Mości, a zakres i moc obowiązywania udzielonej władzy wybranych senatorów, określa szczegółowa instrukcja”, *Uczrieżdżenije Prawitielstwujuszczago Sienata*, izdanije 1892..., s. 49, art. 245.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 48, art. 238. W praktyce u schyłku XIX w. przepis ten pozostawał martwy. Jak podaje S.A. Korf, jedynym senatorem, który starał się bezskutecznie ożywić ten przepis był Polak, senator Wiktor Arcimowicz, S.A. Korf, *Administratiwnaja justicija...*, t. 2, s. 357–358.

⁵⁰ „Jeżeli na podstawie trafiających do niego spraw Senat wykryje, że w niektórych urzędach zarządu gubernialnego wykryje nieporządki lub przekroczenie władzy, to podejmuje następujące środki: 1. jeżeli Senat wykryje nieprzestrzeganie obowiązującego porządku prawnego przez

Poza tym, do spraw rozstrzyganych przez Senat w trybie nadzoru należały spory kompetencyjne pomiędzy organami administracji państwowej. W tego rodzaju sprawach w roli najwyższego sądu kompetencyjnego występował Departament I Senatu jako organ pierwszej i ostatniej instancji⁵¹. Działając jako sąd kompetencyjny, departament ten był uprawniony do rozstrzygania o właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej organów administracji, należących do różnych pionów władz resortowych zarządu centralnego i gubernialnego, z wykluczeniem jednak sporów zaistniałych pomiędzy administracją a organami sądowymi, w których decydowały ostatecznie połączone departamenty kasacyjne Senatu⁵². Spory o właściwość trafiały do Senatu wyłącznie na wniosek zainteresowanych ministrów, po wyczerpaniu toku instancji wewnątrzresortowych⁵³. Przy ustalaniu właściwości organu Senat nie był skrupowany ani rodzajem urzędu, ani jego miejscem w hierarchii władz państwowych, i mógł swobodnie decydować o przekazaniu sprawy z jednego urzędu do drugiego⁵⁴.

rządy gubernialne lub gubernatorów, lub inne ich zaniedbania małej wagi spowodowane przez nich nieumyślnie, to zwraca im uwagę lub udziela pouczenia bez wpisania do listy stanu służby i podania do publicznej wiadomości. 2. Jeżeli podobne uchybienia powtarzały się wielokrotnie i w różnych guberniach, to choćby były nieumyślne i małej wagi, to Senat ma prawo podać je do publicznej wiadomości ukazem wydanym bez zatwierdzenia go przez Cesarza, wraz z pouczeniem, ale bez wskazania imiennego osób i urzędów, w których do nich doszło. 3. Jeżeli podczas rozpatrywania w Senacie poszczególnych spraw zostanie ujawnione, że kierownictwo guberni dopuściło się nieumyślnych zaniedbań, w wyniku których szkodę poniósł Skarb Państwa lub osoby prywatne, to Senat, po uzyskaniu Najwyższego zezwolenia, ma prawo udzielić nagany winnym, jednakże bez podania tego faktu do publicznej wiadomości i bez wpisania kary do listy stanu służby, z wyjątkiem przypadków określonych w punkcie następnym. 4. Jeżeli kierownictwo guberni, działając w sposób umyślny, wielokrotnie dopuszczało się naruszenia obowiązującego porządku prawnego i przekroczenia władzy, lub gdy ze względu na wagę uchybienia Senat uzna za konieczne ukarać je, mniej lub bardziej surowo, to zwraca się w tej sprawie o Najwyższe zezwolenie za pośrednictwem ministra sprawiedliwości, a po jego uzyskaniu podaje informację o ukaraniu do publicznej wiadomości, a karę poleca wpisać do listy stanu służby ukaranego. 5. Zasady te rozciągają się na wszystkie pozostałe urzędy w guberniach, z tym tylko, że Senat sam decyduje o podaniu naruszenia prawa i ukaraniu winnego, kierując się jedynie wagą sprawy”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 41–42, art. 204.

⁵¹ „Do przedmiotów należących do kompetencji Departamentu I należy: decydowanie o przeniesieniu spraw z jednego urzędu do drugiego w celu przeprowadzenia postępowania”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 5, art. 19, pkt 3b.

⁵² „Do kompetencji departamentów kasacyjnych Senatu należą: sprawy dotyczące zakresu właściwości podległych mu organów sądowych”, *Uczrieźdienie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892, s. 8, art. 22, pkt 1.

⁵³ „Spory o właściwość wynikłe pomiędzy różnymi urzędami gubernialnymi w tej samej guberni rozstrzyga rząd gubernialny tej guberni. Spory o właściwość wynikłe pomiędzy urzędami różnych guberni rozstrzyga ministerstwo spraw wewnętrznych. Natomiast spory pomiędzy organami różnych zarządów administracyjnych rozstrzyga Departament I Senatu Rządzącego”, *Obszczje gubernskoje uczrieźdienie*, wydanie 1892, *Swod Zakonow*, wydanie 1892, t. 2, s. 57, art. 469.

⁵⁴ S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja...*, t. 2, s. 361–363.

Orzeczenia Senatu zapadłe w Departamencie I w sprawach nadzorczych i dyscyplinarnych były z zasady ostateczne, jednakże w wyjątkowych wypadkach istniała możliwość skierowania prośby do monarchy o ich uchylenie i ponowne rozpoznanie sprawy. Prośby takie składano w terminie czterech miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia lub zarządzenia jego wykonania, a rozpoznawała wstępnie Komisja Prośb (Komissija Proszenijs) przy Radzie Państwa. Jej opinie przekazywane były cesarzowi, który mógł prośbę odrzucić lub nakazać przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez I Ogólne Zebranie Departamentów Senatu Rządzącego. Od orzeczeń I Ogólnego Zebrania skargi były niedopuszczalne⁵⁵.

Konkludując, władzę nadzoru Senatu Rządzącego, realizowaną w jego Departamencie I, można scharakteryzować jako obowiązek przeciwdziałania skutkom naruszenia prawa przez organy administracji państwowej każdego szczebla, w każdym przypadku jego stwierdzenia, bez względu na sposób i tryb, w jakim je uzyskano. W każdym takim przypadku Senat był zobowiązany do niezwłocznego podjęcia działań naprawczych mających na celu przywrócenie naruszonego porządku prawnego. Jednakże pełną realizację tego obowiązku osłabiało pozbawienie Senatu własnej inicjatywy do podjęcia czynności nadzorczych, faktyczne wyłączenie z jej zakresu organów administracji centralnej, ograniczenie bezpośredniego stosowania środków zaradczych oraz dopuszczalność swobodnej ingerencji monarchy w podejmowane przez niego decyzje.

Poza nadzorem, najistotniejszą część funkcji Departamentu I, tak pod względem ilości napływających spraw, jak i ich ciężaru gatunkowego, stanowiło rozstrzyganie sporów administracyjnych. Prawodawstwo rosyjskie nie zawierało jednak definicji sporu administracyjnego, ograniczając się jedynie do sformułowania dyrektywy ogólnej w art. 19 pkt 7 Organizacji Senatu, zgodnie z którą do uprawnień Departamentu I działającego jako sąd administracyjny należały: „Wszystkie w ogóle sprawy administracji, należące do kompetencji ministrów, głównozarządzających i innych urzędów administracji podporządkowanych Senatowi, w przypadku gdy na podstawie obowiązujących organizacji, statutów, postanowień i praw, nie mogą one być rozstrzygnięte inaczej, jak tylko na podstawie orzeczenia lub pośrednictwa Senatu Rządzącego, i nie należą do kompetencji innych departamentów”⁵⁶. Dyrektywa ta zawierała ogólne domniemanie kompetencji sądowych Departamentu I w sprawach administracyjnych i wyrażała zasadę, zgodnie z którą do jego uprawnień należało prawo rozstrzygania wszystkich sporów administracyjnych w sprawach

⁵⁵ „Sprawy, w których na I Ogólnym Zebraniu uzyskana zostanie prawem przewidziana większość głosów zgodnych z wnioskiem ministra sprawiedliwości, uważa się za rozstrzygnięte ostatecznie”, *Uczrieżdżenije Prawitelstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892, s. 27, art. 117; N. M. Korzunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo...*, t. 2, 542–543

⁵⁶ *Uczrieżdżenije Prawitelstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 6, art. 19, pkt 7.

niezastrzeżonych wyraźnie do kompetencji innych departamentów Senatu. Przeciwnie, kompetencje sądowe pozostałych departamentów nigdy nie mogły być domniemane, ale musiały wynikać bezpośrednio ze wskazania zawartego w dyspozycji konkretnego przepisu prawnego.

5

Ustalenie zakresu przedmiotowego kompetencji sądowych Departamentu I w sprawach administracyjnych jest niezwykle trudne, gdyż w drugiej połowie XIX w. obowiązujące w tej mierze postanowienia Organizacji Senatu albo stały się nieaktualne (jak na przykład sprawy wynikające ze stosunków poddańczych), albo pomijały milczeniem sprawy sporne rozstrzygane w Senacie na podstawie odrębnych przepisów. Co więcej, żadne z ogólnych postanowień zawartych w Organizacji Senatu nie wymieniało skargi osób prywatnych ani na decyzje ministrów, ani na działania innych organów administracji, podczas gdy w rzeczywistości większość spraw spornych rozstrzyganych w Departamencie I była wszczynana właśnie w takim trybie⁵⁷. Prawo kierowania do Senatu skarg osób prywatnych na działalność administracji wynikała więc bezpośrednio ze statutów organizacyjnych poszczególnych organów zarządu administracyjnego, regulujących ich ustrój wewnętrzny i tryb funkcjonowania, a każdy taki statut zawierał zwykle osobne postanowienie o trybie zaskarżania decyzji organu – między innymi do Senatu. Natomiast w samej Organizacji Senatu prawo to zostało przemilczane⁵⁸.

Brak przejrzystych zasad kwalifikowania poszczególnych rodzajów spraw spornych do kompetencji Departamentu I zmusza do poszukiwania innych kryteriów ustalenia jego właściwości orzeczniczej. Jak wydaje się, jedyną możliwość daje w tym względzie analiza rodzajów skarg opracowywanych i rozpatrywanych wstępnie w poszczególnych komórkach wewnętrznych kancelarii Departamentu I, tzw. ekspedycjach. Do ekspedycji 1 należały skargi na

⁵⁷ Wyjątek stanowiły skargi na niezgodne z prawem decyzje wpisu o odstępstwie od wiary w księgach metrykalnych oraz skargi osób prywatnych i stowarzyszeń na postanowienia organów samorządu ziemskiego i miejskiego, *Uczrieżdzenie Prawitielstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892, s. 5, art. 19 pkt. 2g i 3w. Natomiast dopuszczalność skarg na decyzje ministrów przewidywały przepisy Organizacji Ministerstw: „W sprawach wykonawczych, rozpoznawaniu przez Senat Rządzący ulegają: decyzje ministrów, na które wpłynęły skargi”, *Uczrieżdzenie Ministierstw*, wydanie 1892..., s. 174, art. 176, pkt 10; S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja*, t. 2, s. 356–358.

⁵⁸ W doktrynie prawo wnoszenia do Senatu skarg osób prywatnych wyprowadzano z ogólnej dyrektywy, zawartej w art. 2 Organizacji Senatu, według której był on najwyższym organem nadzoru nad trybem zarządzania i wykonania, zatem uprawniony był realizować to prawo w każdym przypadku, w tym także na skutek skarg osób prywatnych, S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja*..., t. 2, s. 365–366.

działalność administracji w sprawach z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa powszechnego, takie jak: sprawy paszportowe, cenzura, działalność stowarzyszeń, kontrola ruchu ludności, naruszenia przepisów wynikających z obowiązywania stanów nadzwyczajnej i wzmocnionej ochrony, zapobieganie przestępstwom, nadawanie i pozbawianie poddaństwa rosyjskiego oraz skargi dotyczące indywidualnego zwolnienia podatkowego, udzielanego osobom prywatnym na podstawie osobistej decyzji cesarskiej. W ekspedycji 2 koncentrowały się skargi w sprawach dotyczących obciążeń fiskalnych fabryk i zakładów przemysłowych. Ekspedycja 3 zajmowała się skargami na decyzje władz administracyjnych w przedmiocie ochrony praw stanowych, takich jak: dochodzenie praw stanu, nadanie szlachectwa, zaliczenie do stanu miejskiego, zmiana nazwiska (ale z wyłączeniem szlachty), przeniesienie z jednego stanu do drugiego, sprostowania treści ksiąg metrykalnych, oraz skargami na działalność organów samorządu miejskiego i ziemskiego, w tym i wstępnym rozpoznawaniem skarg na wybory do organów samorządowych, a także skargi na decyzje władz administracyjnych w zakresie policji budowlanej. Do ekspedycji 4 trafiały skargi na decyzje organów egzekwujących przepisy dotyczące obowiązku służby wojskowej. Największą różnorodność skarg ze względu na przedmiot zaskarżenia odnaleźć można w ekspedycji 5. Należały do niej zarówno skargi w przedmiocie prawa podatkowego, takie jak skargi na decyzje dotyczące ustalenia i wymiaru podatków i powinności rzeczowych od osób indywidualnych, w tym także i podatków od obrotu papierami wartościowymi, naliczania i egzekucji zaległych należności skarbowych, jak i skargi na działalność organów administrujących innymi działami zarządu państwowego, takie jak skargi na decyzje administracyjne w przedmiocie: ubezpieczeń, gospodarki leśnej i rolnej, oświaty, wyznań, policji lekarskiej i farmaceutycznej, nadawania i odbierania praw miejskich, zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, a także skargi w przedmiocie przymusowego wywłaszczenia nieruchomości. Do tej ekspedycji trafiały także skargi na decyzje ministrów w przedmiocie kontraktów rządowych zawieranych przez nich z osobami fizycznymi lub prawnymi. Wreszcie, do ekspedycji 6 wpływały skargi na decyzje w sprawach urzędniczych, dotyczące ustalenia prawa i wysokości pensji lub emerytury i innych praw i przywilejów służbowych oraz skargi w przedmiocie opłat spadkowych, akcyzowych, górniczych i celnych, podatków od nieruchomości i transakcji handlowych⁵⁹.

⁵⁹ Rozkład ilościowy poszczególnych kategorii spraw rozstrzyganych przez Departament I był nierównomierny. Dzięki ustaleniom S.A. Korfa, można wskazać, że najwięcej spraw dotyczyło przemysłu – ok. 2000 w ciągu roku, dalej obowiązku wojskowego – od 1500 do 2000, miejskie, ziemskie i klasowe – ok. 1500 rocznie – stąd też, jak pisał wspomniany autor: „w tych właśnie sprawach wykształciła się najszersza praktyka orzecznicza Senatu, będąca oficjalną interpretacją obowiązujących w tych dziedzinach przepisów”, S.A. Korf, *Administratiwnaja justicija...*, t. 2, s. 364–365.

W porównaniu z uprawnieniami Departamentu I zakres kompetencji należących do Departamentu II Senatu Rządzącego był zdecydowanie bardziej jednorodny, gdyż ograniczał się jedynie do spraw włościańskich, obejmując kwestie związane z położeniem prawnym stanu chłopskiego, ustrojem agrarnym i działalnością organów administracji spraw włościańskich. Zgodnie z art. 20 Organizacji Senatu, do kompetencji Departamentu II należało: „1. Rozpatrywanie przedłożeń rządów gubernialnych i ministra spraw wewnętrznych, w tym również skarg, na nieostateczne postanowienia urzędów gubernialnych dotyczące położenia stanu chłopskiego. 2. Rozpoznawanie przedłożeń gubernialnych urzędów do spraw włościańskich, gubernatorów i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawach dotyczących położenia stanu chłopskiego. 3. Rozstrzyganie w wyższej instancji skarg na postanowienia Gubernialnych Urzędów do Spraw Włościańskich w sprawach dotyczących organizacji i ustroju gruntowego chłopów, a także dotyczących praw przysługujących stanowi chłopskiemu jako społeczności gminnej. 4. Rozstrzyganie w drugiej instancji skarg na działalność gubernialnych urzędów do spraw włościańskich w Królestwie Polskim oraz odwołań od decyzji wydanych przez Wydział Ziemski Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawach spornych z guberni Królestwa Polskiego, rozstrzygniętych w pierwszej instancji w gubernialnych urzędach do spraw włościańskich. 5. Wyjaśnianie, w razie wątpliwości, rzeczywistego znaczenia przepisów dotyczących stanu włościańskiego, na wniosek gubernialnych urzędów do spraw włościańskich lub ministrów⁶⁰”.

Z treści powyższego artykułu wynika, że Departament II wykonywał takie same funkcje nadzorcze i kontrolne, jakie przysługiwały Departamentowi I, tyle że ograniczone przedmiotowo do spraw włościańskich. W zakresie nadzoru, Departamentowi II podlegała działalność wszystkich organów administracji spraw włościańskich, zarówno szczebla gubernialnego, jak i centralnego (art. 20 pkt 1–2). Do realizacji tego celu dysponował on analogicznymi środkami, jakie przysługiwały Departamentowi I, ale faktycznie pozbawiony był samodzielnej inicjatywy w tym zakresie, gdyż jego działalność w trybie nadzorczym opierała się na przedłożeniach ministrów i władz gubernialnych albo wynikała z treści skarg osób prywatnych (art. 20 pkt 1). W tym ostatnim przypadku, od uznania Departamentu zależało, czy rozpozna sprawę w trybie sądowym czy też nadzorczym. Orzeczenia Departamentu II zapadłe w trybie nadzorczym miały charakter kasacyjny. W razie stwierdzenia naruszenia prawa lub innych uchybień w działalności organów zarządu spraw włościańskich zmierzały do uchylenia wadliwej decyzji administracyjnej i przekazania sprawy do ponownego rozstrzygnięcia organowi, który ją wydał, lub mu równorzędnemu⁶¹.

⁶⁰ Uczrieżdzenije Prawitielstwujuszczago Sienata, izdanie 1892..., s. 7, art. 20, pkt 1–5.

⁶¹ S.A. Korf, *Admijnistratiwnaja justicja...*, t. 2, s. 385–386.

W zasadzie były też ostateczne, ale tak jak w przypadku orzeczeń nadzorczych Departamentu I, istniała możliwość zwrócenia się do cesarza, za pośrednictwem Komisji Prośb przy Radzie Państwa, o ich uchylenie i ponowne rozpoznanie sprawy przez I Ogólne Zebranie Departamentów⁶².

Kompetencje sądowe Departamentu II miały dwojaki charakter. W sprawach spornych pomiędzy organami administracji spraw włościańskich departament ten występował jako sąd kompetencyjny, rozstrzygający w sposób ostateczny o ich właściwości miejscowej i rzeczowej. Natomiast wykluczony był udział Departamentu II w takich sporach, gdy jeden z organów nie należał do struktury zarządu spraw włościańskich. W takich przypadkach sądem kompetencyjnym był wyłącznie Departament I⁶³. W pozostałych sprawach Departament II pełnił funkcję sądu administracyjnego. Ustalenie poszczególnych kategorii spraw spornych, w których Departament II rozstrzygał jako sąd administracyjny, jest zdecydowanie łatwiejsze niż w przypadku kompetencji sądowych Departamentu I. Wskazane zostały one w powołanym wyżej art. 20, pkt 3 i 4 Organizacji Senatu, odwołującym się pośrednio do zakresu kompetencji gubernialnych urzędów do spraw włościańskich oraz Wydziału Ziemskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Petersburgu, w tym do funkcjonującego w jego ramach Urzędu do Spraw Włościańskich Guberni Królestwa Polskiego. Jediną trudność sprawia stosowany tryb ich rozpoznawania – sądowy lub nadzorczy, co jak wspomniano zależało od swobodnej decyzji Departamentu, a właściwie od ustanowionego przy nim oberprokuratora, kierującego jego kancelarią. Zatem w praktyce niemożliwe było precyzyjne i bezwarunkowe rozgraniczenie jego funkcji nadzorczych i sądowych.

Uzupełnieniem kompetencji Departamentu II było przyznane mu na równi z pozostałymi departamentami Senatu Rządzącego prawo interpretacji obowiązujących przepisów prawnych, ale dotyczących wyłącznie kwestii chłopskich. W odróżnieniu jednak od Departamentu I, Departament II nie mógł realizować tej funkcji z własnej inicjatywy. Wykładni takiej dokonywał jedynie na wniosek zainteresowanych ministrów lub władz administracyjnych szczebla gubernialnego⁶⁴.

⁶² „Od orzeczeń Senatu nie ma odwołania. Ale jeżeli mogą zdarzyć się sytuacje wyjątkowe, w których zakaz zwrócenia się do Jego Cesarskiej Mości byłby pozbawieniem cierpiącego należytej mu słusznej ochrony, to w takich wypadkach dopuszczalne są najuniżeńsze skargi z zachowaniem warunków przewidzianych dla wnoszenia prób i skarg na Najwyższe Imię”, *Uczrieżdzenie Prawitelstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892, s. 44, art. 217.

⁶³ S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja...*, t. 2, s. 385.

⁶⁴ *Uczrieżdzenie Prawitelstwujuszczago Sienata*, wydanie 1892..., s. 7, art. 20, pkt 5; S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja...*, t. 2, s. 387–388.

6

Do kompetencji trzeciego z departamentów administracyjnych, Departamentu Heroldii należały: „1. Sprawy dotyczące szlachectwa i ksiąg genealogicznych, takie jak: rozpatrywanie praw do godności szlacheckiej, w tym do tytułów książęcych, hrabiowskich i tytułu barona oraz do tytułów honorowych; wydawanie, w porządku oddzielnym prawem ustanowionym, dyplomów i грамот oraz innych aktów świadczących o prawach do tych tytułów; rozpoznawanie i orzekanie w sprawach próśb indywidualnych o przyznanie lub potwierdzenie godności szlacheckiej i tytułów honorowych wnoszonych przez mieszkańców Królestwa Polskiego. 2. Sprawy o zmianę nazwiska rodowego szlachcica. 3. Opracowywanie modeli herbów, układanie herbarza i tworzenie list osób pozbawionych szlachectwa. 4. Sprawy o nadanie rang urzędnikom cywilnym za wysługę lat służby do piątej klasy urzędów włącznie; sprawy dotyczące przeniesienia wojskowych w stanie spoczynku do zarządu cywilnego wraz z nadaniem im rang cywilnych; sporządzanie ogólnego wykazu urzędników cywilnych pierwszych czterech klas; zarządzanie ogłoszenia w Wiadomościach Senackich wszelkich zmian w personelu urzędniczym zarządu cywilnego. 5. Rewizja orzeczeń byłej Heroldii Cesarstwa w razie podania skarg. 6. Wyjaśnianie i potwierdzanie praw mających zastosowanie do uprawnień tego departamentu. 7. Wydawanie Adres-Kalendarza, corocznego wykazu wszystkich urzędów i urzędników aparatu państwowego Cesarstwa⁶⁵”.

Jak można zauważyć, znaczna część kompetencji Departamentu Heroldii nie miała charakteru sądowego, ale związana była z wykonywaniem ściśle określonych czynności administracyjnych wynikających z odrębnych przepisów o szlachectwie lub obowiązku prowadzenia wykazów urzędników państwowej służby cywilnej. Trudno też mówić o szerokich kompetencjach nadzorczych tego departamentu, gdyż po likwidacji Heroldii Cesarstwa Rosyjskiego w 1848 r. i Heroldii Królestwa Polskiego w 1867 r. ograniczały się one jedynie do nadzoru na sposobem prowadzenia przez rządy gubernialne ksiąg genealogicznych miejscowej szlachty. Natomiast wyraźnie określono jego uprawnienia w zakresie wykładni obowiązujących przepisów o szlachectwie i heraldyce⁶⁶. W pozostałych sprawach Departament Heroldii występował jako organ administracji podejmujący decyzje w pierwszej instancji w sprawach nabycia, utraty lub potwierdzenia prawa do szlachectwa. Co prawda, prowadzenie ksiąg genealogicznych powierzono rządowi gubernialnym, ale nie miały one prawa decydować w prawach dotyczących szlachectwa, ale w każdej takiej sprawie zob-

⁶⁵ Учреждѣніе Правительствующаго Сѣната, изданіе 1892..., s. 7–8, art. 21, pkt 1–7.

⁶⁶ Ukaz z 6/18 I 1870 r. o tytułach honorowych i szlachectwie w Królestwie Polskim, Dziennik Praw (dalej DPKP), t. 70, s. 114–121, art. 1–11.

wiązane były przekazać wniosek zainteresowanego do decyzji Departamentu Heroldii wraz ze wskazaniem ewentualnych przeszkód jego uwzględnienia⁶⁷. Jedyne kompetencje sądowe Departamentu Heroldii sprowadzały się więc do rewizji orzeczeń zlikwidowanych Heroldii Cesarstwa i Królestwa⁶⁸.

Ogólne Zebranie połączonych departamentów administracyjnych nie miało oddzielnych kompetencji własnych, ale jako instancja odwoławcza od orzeczeń zapadłych w departamentach realizowało przypisane im uprawnienia. Zgodnie z zasadą ogólną wyrażoną w art. 209 i 210 Organizacji Senatu, poszczególne departamenty w zakresie powierzonej im władzy były sobie równe i każdy z nich wykonywał uprawnienia przynależne Senatowi. Ich orzeczenia miały więc taką samą moc obowiązującą. Żaden z departamentów nie miał prawa ingerować w kompetencje innego ani też zmieniać jego orzeczeń⁶⁹. W rezultacie wzajemne stosunki pomiędzy departamentami a Ogólnym Zebraniem w Senacie były zupełnie inne niż na przykład w Radzie Państwa, gdzie jej departamenty były jedynie komisjami przygotowawczymi, pozbawionymi własnych kompetencji decyzyjnych. W Senacie odmiennie – jego poszczególne departamenty w założeniu były samodzielnymi instancjami orzekającymi w sposób ostateczny, zaś rozstrzygane przez nie sprawy tylko wyjątkowo i w ściśle określonych sytuacjach, takich jak: rozbieżność głosów senatorów uniemożliwiająca wydanie orzeczenia, brak zgody oberprokuratora lub właściwego resortowo ministra na treść orzeczenia departamentu, oraz polecenie panującego, miały być przekazywane do dalszego postępowania przed Ogólnym Zebraniem⁷⁰. Jako że sprawy trafiały do Ogólnego Zebrania nie inaczej jak za pośrednictwem tworzących je departamentów, to zarówno sposób ich rozpoznawania, jak i kierunek

⁶⁷ Swod Gubernskich Uczrieżdijen, wydanie 1892, Swod Zakonow, wydanie 1892, t. 2, s. 13, art. 158; Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim, DPKP, t. 66, s. 125 i 157, art. 16 pkt. f, i art. 63.

⁶⁸ Ukaz z 6/18 I 1870 r. o tytułach honorowych i szlachectwie w Królestwie Polskim, DPKP, t. 70, s. 119, art. 11.

⁶⁹ „Każdy departament z osobna posiada władzę, jaka przysługuje ogólnie Senatowi (...). Jednakże, żaden z departamentów nie ma prawa ingerować w sprawy należące do kompetencji innego”, „Żaden departament nie ma pierwszeństwa przed innymi, a wszystkie one posiadają jednakową moc i znaczenie, dlatego nie mogą wzajemnie ingerować w swoje orzeczenia, a także wchodzić w sądenie w takich sprawach, które zostały już rozpatrzone w innym departamencie”, Uczrieżdijenie Prawitielstwujuszczago Sienata, wydanie 1892, s. 43, art. 209 i 210.

⁷⁰ „Do kompetencji I Ogólnego Zebrania należą: 1. Sprawy wniesione do Ogólnego Zebrania na podstawie Najwyższego Rozkazu, wydanego w następstwie uniżonych skarg na orzeczenia Pierwszego i Drugiego Departamentu oraz Departamentu Heroldii; 2. Sprawy przekazywane z oznaczonych wyżej Departamentów z powodu różnicy zdań senatorów; 3. takie sprawy należące do Departamentów I, II i Heroldii, podczas rozpoznawania których w tych departamentach uznano za konieczne wydanie, wyjaśnienie, uzupełnienie lub uchylenie jakiegoś prawa; 4. Wszystkie kwestie incydentalne wynikłe podczas rozpoznawania sprawy przez Ogólne Zebranie. Uczrieżdijenie Prawitielstwujuszczago Sienata, wydanie 1892..., s. 11, art. 32.

rozstrzygania miały taki sam charakter jak w postępowaniu przed kolegium poszczególnych departamentów.

7

Jak wynika z powyższego, przepisy zawarte w ogólnej Organizacji Senatu nie określały precyzyjnie zakresu nadzoru i kontroli działalności administracyjnej dokonywanej przez Senat, a co za tym idzie także i charakteru orzeczeń wydawanych przez jego Departamenty Administracyjne i ich Ogólne Zebranie. W tej kwestii należy odwołać się do praktyki. Z jej analizy przeprowadzonej przez S.A. Korfa wynika, że pomimo deklarowanej równości departamentów administracyjnych Senatu ich praktyka orzecznicza była diametralnie różna. W Departamencie I zdecydowana większość spraw spornych rozpoznawana była merytorycznie w trybie rewizyjnym. Departament ten nie czuł się związany ustaleniami organu, którego decyzję zaskarżono i z zasady orzekał co do istoty sprawy. Wyjątek stanowiły sprawy dotyczące decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie przepisów o stanach wyjątkowych i wzmożonej ochronie porządku publicznego oraz wynikające ze stosunków służbowych urzędników cywilnych, określonych w ich pragmatyce, w których – jak wydaje się z powodów politycznych – Senat konsekwentnie unikał ingerowania w zakres dyskrecyjnej władzy przyznanej administracji i ograniczał się jedynie do badania w trybie kasacyjnym ich zgodności z obowiązującym prawem⁷¹. W pozostałych dwóch departamentach administracyjnych Senatu Rządzącego praktyka była zdecydowanie odmienna. Poza sprawami czynszowymi, departamenty te konsekwentnie trzymały się trybu kasacyjnego, zawężając swoje orzecznictwo jedynie do formalnej kontroli legalizmu zaskarżonych decyzji administracyjnych. W efekcie, poza wskazanymi wyżej wyjątkami, praktykę orzeczniczą Departamentu I można porównać do pojęcia francuskiego *contentieux de pleine juridiction*, zaś Departamentu II i Heroldii do *contentieux de l'annulation*⁷².

Aby wyjaśnić różnice w zakresie i charakterze orzecznictwa departamentów administracyjnych Senatu, należy odwołać się do zaszczości historycznych.

⁷¹ S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja...*, t. 2, s. 366–371.

⁷² Zdaniem Korfa, stosowanie takiej praktyki przez Departament II nie było zgodne z duchem Organizacji Senatu: „W tym ostatnim nie przeprowadzono żadnego zasadniczego podziału zadań powierzonych Departamentowi I i Departamentowi II. Przeciwnie, obydwie departamenty zostały zasadniczo zrównane ze sobą. Ogólna Organizacja Senatu nie zawiera żadnych ograniczeń lub zakazów rozpoznawania sprawy przez Departament II co do istoty sprawy, a zatem ograniczenie postępowania w Departamencie II tylko do kasacji należy uznać za samowolne samoograniczenie się tego departamentu”, *ibidem*, s. 385–386.

W pierwszym okresie swojego istnienia, to jest do końca XVIII w., Senat był nie tylko strażnikiem przestrzegania porządku prawnego w państwie, uprawnionym do kontroli w trybie kasacyjnym legalizmu wszystkich aktów prawnych, w tym i decyzji administracyjnych, ale także, hierarchicznie najwyższym – poza monarchą – organem aktywnej administracji we wszystkich dziedzinach zarządu państwowego⁷³. Z tego tytułu przysługiwało mu prawo zwierzchniego nadzoru nad działalnością poszczególnych dykasterii administracyjnych. W rzeczywistości ustrojowej państwa rosyjskiego prawo to przybierało postać nadzoru kierowniczego. Zatem działając w takim trybie, Senat był w pełni uprawniony do bezpośredniej ingerencji w procesy decyzyjne organów administracji podporządkowanej i co za tym idzie, także do rozstrzygania prowadzonych przez nie *dieł* co do istoty sprawy – a więc w trybie rewizyjnym⁷⁴.

W następnym stuleciu rola Senatu jako organu aktywnej administracji wyraźnie zmalała na rzecz urzędów ministrów, Rady Państwa i Komitetu Ministrów, ale nie zanikła zupełnie. W uprawnieniach Senatu zaczęły dominować funkcje kontrolne i związane z nimi kasacyjny tryb rozstrzygania sporów administracyjnych. Taki tryb postępowania i orzekania został przyjęty jako zasada w utworzonych wówczas Departamencie II i Heroldii⁷⁵. Natomiast w Departamencie I, działającym nieprzerwanie od połowy XVIII w. zachowano – siłą tradycji – jego prawo do merytorycznej kontroli działalności administracji, realizowane w trybie rewizyjnym⁷⁶. W konsekwencji, w drugiej połowie XIX w. oba tryby, rewizyjny i kasacyjny, funkcjonowały w poszczególnych departamentach Senatu paralelnie, a ich stosowanie wynikało nie tyle z przyjętych zasad prawnych co z przywiązania do wieloletniej praktyki.

Osobną kwestię stanowił problem dopuszczalności rozpoznawania przez Senat skarg na decyzje administracyjne wydane w ramach swobodnego uznania. Przepisy ogólnej Organizacji Senatu zachowywały w tej sprawie konsekwentne milczenie. Także i w teorii rosyjskiego prawa administracyjnego nie wypracowano jednolitego stanowiska w tej materii. Jedni autorzy, jak M.A. Łozina-Łozinskij, odmawiali Senatowi takiej kompetencji, inni, jak S.A. Korf i N.I. Łazarewskij, przeciwnie, uznawali, że Senat ma pełne prawo do kontroli dyskrecyjnej władzy administracji przyznanej jej w ramach swobod-

⁷³ A.D. Gradowskij, *Wyższaja administracja w Rossii XVIII wieku i generał-prokuratorzy*, Sankt Petersburg 1866, s. 228–230; S.I. Pietrowskij, *O Sienacie w carstwowanije Pietra Wielikogo*, Moskwa 1875, s. 24–27.

⁷⁴ S.A. Korf, *Administratiwnaja justycja...*, t. 2, s. 372–273.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 273.

⁷⁶ „Okoliczność, że Departament I tak często zmuszany jest do rozpoznawania spraw w trybie rewizyjnym pomimo wymierania jego funkcji aktywnego zarządzania, przypisać należy wyłącznie brakowi zaufania Senatu wobec orzeczeń niższych instancji rozpoznających spory administracyjne, a więc urzędów mieszanych”, *ibidem*, s. 273.

nego uznania. Pierwszy uzasadniał swoje stanowisko, odwołując się do nauki niemieckiej (zwłaszcza do teorii interesu publicznego Launa i teorii pojęć nieoznaczonych Jelinka), drudzy – do praktyki francuskiej Rady Stanu, ale żaden z nich nie przedstawił przekonujących argumentów, które znalazłyby odbicie w praktyce orzeczniczej Senatu. Dokonując przeglądu charakteru spraw rozpoznawanych przez departamenty administracyjne, autorzy ci zgodnie zauważali, że chociaż Senat generalnie unikał kontroli dyskrejonalnej działalności administracji, to w postępowaniu przed Departamentem I sprawy takie pojawiały się i były rozstrzygane nie tylko pod względem ich formalnej poprawności, ale także co do istoty sprawy. Nie byli jednak w stanie wskazać przyczyn takiej praktyki Senatu⁷⁷.

Analizując przepisy ogólnej Organizacji Senatu, można stwierdzić, że co prawda nie zawierały one żadnego wskazania co do dopuszczalności rozpoznawania skarg na decyzje administracyjne wydane na podstawie swobodnego uznania, ale z drugiej strony nie zawierały też wyraźnych zakazów w tym przedmiocie. Uznać zatem należy, że nie istniały żadne formalne przeszkody merytorycznej kontroli dyskrejonalnej władzy administracji. Fakt, że Senat w większości przypadków odmawiał ingerencji w takie sprawy, uzasadnić można jedynie przyczynami politycznymi, prowadzącymi do swoistego samoograniczenia się Senatu w tym zakresie. Pamiętać należy, że Senat nie stanowił typowego organu sądowego wyposażonego w klasyczne atrybuty samodzielności, niezależności i niezawisłości orzeczniczej, charakterystyczne dla organów wymiaru sprawiedliwości, ale jego działalność zależna była od czynników politycznych – przede wszystkim ministrów i monarchy. Zatem konieczność rozpoznawania skarg na decyzje administracji wydawane w ramach przyznanej jej władzy dyskrejonalnej zawsze musiała stawiać Senat w niezręcznej sytuacji, której starano się unikać, odmawiając rozpoznawania spraw takiego rodzaju. Niemniej, taki stan rzeczy należy uznać raczej za samowolną praktykę Senatu niż za obowiązującą zasadę prawną.

⁷⁷ M.A. Łozina-Łozinskij, *Powierka diskrecjonnych rasporiazenij administratiwnymi sudami*, „Prawo” 1901, nr 3, s. 23–27; S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja...*, t. 2, s. 375–377; N.I. Łazarewskij, *Administratiwnoje usmotrienije*, „Prawo” 1900, nr 42, s. 58.